SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLII a. LEGISLATURA
QUINTO PERIODO

CARPETAS Nos. 651 DE 1991
1290 DE 1993
1540 DE 1994

COMISION DE INDUSTRIA Y ENERGIA
- Integrada -

DISTRIBUIDO Nº 3145 DE 1994

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

SETIEMBRE DE 1994

- PRO - EXPORT
- INSTITUTO NACIONAL DE RECONVERSION AGROINDUSTRIAL
- FONDO NACIONAL DE REACTIVACION ECONOMICA

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 28 DE SETIEMBRE DE 1994

A S I S T E N C I A

Preside	: Señor Senador Jaime Pérez --ad hoc--
Miembros	: Señores Senadores Dante Irurtia y Américo Ricaldoni
Integrantes	: Señores Senadores Juan Carlos Blanco, Carlos Cassina, Reinaldo Gargano y Carlos Julio Pereyra
Invitados especiales	: Señor Presidente del Banco de la República Oriental del Uruguay doctor Julio Dalla Rosa y asesor doctor Rodolfo Sienra Roosen
Secretario	: Señor Lorenzo A. Saavedra

cb

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión

(Es la hora 15 y 4 minutos)

Damos la bienvenida a los señores representantes del Directorio del Bancó de la República, que fueron especialmente invitados para dar su opinión acerca de tres proyectos que tienen que ver con la reconversión de la industria, del agro, del comercio, etcétera. En ese sentido, cedemos el uso de la palabra al señor Dalla Rosa.

SEÑOR DALLA ROSA.- Ante todo deseo manifestar nuestro agradecimiento a la Comisión por recibirnos a los efectos de conocer las opiniones del Banco de la República sobre estos tres proyectos. Me honra representar a esta Institución y ser portavoz del pensamiento de los Directores del Banco.

Quisiera plantear la posibilidad de hacer una exposición conceptual o de principios con respecto a la forma en que el Banco considera cada uno de los proyectos. Los trataremos en forma individual de manera de poder seguir con el hilo de la temática. Luego de plantear los conceptos a que hacía referencia, cedería el uso de la palabra al doctor Sienra, nuestro asesor jurídico en el Banco de la República, con el fin de completar la exposición.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como lo veo muy bien dispuesto y con un amplio panorama en materia de exposiciones, simplemente deseo recordarle que a las 16 horas se reúne el Senado. Debido a lo ocurrido en el día de ayer, tenemos que continuar la sesión en el día de hoy. Sin embargo, existe la mejor disposición de los miembros de la Comisión en el

sentido de que si a las 16 horas aún no pudieron exponer todos sus puntos de vista, los recibiremos otro día si lo consideran conveniente.

SEÑOR DALLA ROSA.- En virtud del poco tiempo de que disponemos, trataremos de ser lo más sintéticos posible.

El primer proyecto sobre el que vamos a exponer tiene que ver con el Instituto Nacional de Reconversión Agroindustrial. Al respecto, el Directorio del Banco señala que actualmente la Corporación Nacional para el Desarrollo podría cumplir con los requerimientos del proyecto de ley. De no contar con algunos de los elementos considerados en el proyecto, se podría modificar la forma en que la ley actual brinda instrumentos a la Corporación Nacional para el Desarrollo a los efectos de ponerla en sintonía con los objetivos que la iniciativa establece.

El artículo 12, entre otras cosas, expresa que el Estado, con el apoyo del Banco de la República, aportará los fondos de capital necesarios para la reconversión. A su vez, el artículo 13 señala que en apoyo a los planes de reconversión sectoriales o de empresas individuales, el IRA podrá negociar con el BROU, el BPS, etcétera. Creemos que el Banco de la República Oriental del Uruguay, dentro de lo que su Ley Orgánica le permite, con la Corporación Nacional para el Desarrollo u otros institutos que pudieran requerir instrumentos como los que he indicado, desempeña las funciones que estos artículos están determinando en cuanto al apoyo. Es consenso del Directorio manifestar su opinión en contra de este proyecto, en cuanto a que la Institución considera que puede dar al país las posibilidades que aquí se expresan mediante los mecanismos que actualmente posee.

En relación con el Capítulo IV, Fondo de Garantía de Créditos para la Reconversión, éste nos merece una visión positiva. Se trata de una

[illegible] que, además, pensamos que de alguna forma tendrá que llevarse [illegible] en el corto plazo. Creemos que esta podría encararse con los instrumentos que el país posee actualmente o mediante la discusión que, sin lugar a dudas, esta Comisión tendrá con distintos sectores del quehacer nacional, a través de la formación de estos fondos con elementos diferentes.

SEÑOR SIERRA.- Con respecto a este proyecto de ley en particular, en lo que tiene que ver con un análisis de regularidad jurídica, no tenemos ninguna objeción que plantear. Lo consideramos viable desde el punto de vista del ajuste constitucional.

No sucede lo mismo con los otros dos proyectos. Por lo tanto, sugiero que el doctor Dalla Rosa los analice previamente para luego dar nuestra opinión.

SEÑOR DALLA ROSA.- Correspondería hablar del Fondo Nacional de Reactivación Económica. Al respecto, resaltamos que en el punto 4 de la Exposición de Motivos se expresa lo siguiente: "Puede pensarse que el sistema previsto por el proyecto, aun con sus mismos objetivos dinamizadores de la producción, podría estar directamente a cargo del BROU, oficiando, como lo ha hecho en el pasado, de Banco de fomento, de desarrollo y, a veces, de 'salvataje'". Aquí también pensamos que conceptualmente el Banco de la República Oriental del Uruguay está capacitado y creemos que dicha capacitación que le otorga la Ley podrá tener un instrumento más válido y riguroso una vez que el Banco se reestructure. Por lo tanto, está capacitado para entrar dentro de lo que se denomina generalmente "Banco de fomento" o "Banco de desarrollo". Posiblemente, su organización actual y la forma en la que se ve obligado a actuar hagan pesada la posibilidad de desarrollar esa función que el país sin lugar a dudas necesita. Pero, por otra parte, en alguna medida la está llevando a cabo en lo que tiene que ver con el desarrollo de posibilidades ciertas de producción --tanto en el agro, como en la industria y aun en los servicios-- y con el fondeo de préstamos del exterior, lo cual le permite no quedar desencajado en cuanto a la captación de fondos de corto plazo y préstamos a mediano o largo plazo.

El literal c) del artículo 4º indica que la financiación inicial estará hecha "con hasta el equivalente de U$S 200:000.000 (doscientos millones de dólares), que el Banco de la República Oriental del Uruguay prestará" --subrayo esta última palabra-- "al Fondo, mediante la disposición de los depósitos situados en colocaciones financieras en el

exterior a la fecha de la sanción de la presente ley".

El Directorio del Banco sostiene que la imposición de prestar que se le hace, merece un análisis jurídico que luego el doctor Sienra va a realizar.

El artículo 5º se refiere a la programación, financiaciones y amortizaciones de este Fondo y, a nuestro juicio, describe una actividad financiera o lo que, en términos de Banco Central, se indica como instituto financiero o sociedad de actividad financiera. Por lo tanto, vale decir que está desarrollando la misma acción que el propio Banco de la República Oriental del Uruguay desempeña en este momento.

Por último, voy a referirme al artículo 6º, que tiene que ver con las finalidades, objetivos y competencias, y que tanto en la descripción inicial como en los numerales 1), 2) y 3) puntualiza actividades que el Banco de la República Oriental del Uruguay está realizando actualmente. No creemos que la forma en la cual se estipula la manera de crear y administrar este Fondo, pueda facultar --en mayor medida que la que actualmente permiten los instrumentos que el país tiene-- la activación de la producción, ya sea industrial, agropecuaria o de servicios.

Con esto he terminado de indicar a los señores senadores cuáles son los puntos que el Directorio del Banco de la República considera esenciales respecto de este tema.

Siguiendo con lo que el doctor Sienra estaba promoviendo, correspondería analizar el proyecto referido al Pro Export.

Creemos que este proyecto de ley, sustancialmente, está obligando al Banco de la República a contribuir con la creación de un instituto que luego será su competidor. Esto nos parece un contrasentido en

cuanto a los instrumentos que el país sostiene, ya que no deja ningún lugar a dudas en su artículo 36 que expresa: "El Banco de la República Oriental del Uruguay adquirirá acciones serie "A" de Pro Export hasta por lo menos la suma equivalente a U$S 5:000.000".

Sin desmedro de ello, me gustaría analizar, aunque fuera superficialmente, algunos puntos, ya que el tiempo es tirano y nos está cortando las posibilidades de diálogo. En ese sentido, voy a analizar ahora el artículo 6º, que tiene que ver con la entidad financiera y que en sus literales a), b) y c) se refiere a inquietudes o estipulaciones que actualmente tiene el Banco de la República. Por otra parte, me permito expresar que el literal d) se refiere a una materia que está en manos de este Parlamento mediante la Ley del Mercado de Valores, la cual tiene por objetivo el propiciar y facilitar el ingreso al mercado de valores a las empresas en general y no sólo a las exportadoras.

Creo que en el artículo 34 se indica que se está sustituyendo --esto no es tema del Banco, pero lo digo a título ciudadano-- lo que es comercio exterior por este propio instituto, en cuanto a atribuciones.

Debo decir que los puntos a), b) y parte de los c), d) y e) del artículo 100 se refieren a actividades que actualmente realiza el Banco de la República Oriental del Uruguay. Asimismo el artículo 12 realmente nos preocupa y creo que dará motivo para que el doctor Sienra Roosen lo analice en profundidad, ya que dice que todas las instituciones públicas y privadas que ejecuten planes de comercio exterior deberán informar preceptivamente a PRO EXPORT sobre los mismos y la marcha de su ejecución, lo que impone al Banco de la República este tipo de deber en cuanto a su actividad.

Como indicábamos al principio, el Banco de la República tiene la obligación de contribuir a capitalizar al instituto, que será un competidor suyo y que duplica, en la mayoría de los aspectos, las funciones que el propio Banco desarrolla.

SEÑOR SIENRA ROOSEN.- En general, los dos proyectos que mencionó el señor Presidente del Banco de la República le merecen a la Sala de Abogados la misma objeción que todos aquellos en los que se le imponen cometidos de administración por vía de ley. La Sala de Abogados entiende que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 185 de la Constitución de la República --que prevé que la administración de los Entes Autónomos comerciales e industriales corresponden a los Directorios-- y con el principio de separación de poderes que informa nuestro régimen institucional, toda ley que imponga a un Ente Autónomo la realización de determinada actividad que está dentro de las facultades de la Administración, es formalmente inconstitucional. Hemos tenido una sola oportunidad de hacer valer este planteamiento porque, en general, cuando se elabora este tipo de proyectos y se nos cita a

las Comisiones parlamentarias, hacemos la puntualización y tenemos la respuesta positiva en el sentido de que los términos "deberá", "prestará" o "capitalizará" se sustituyen por "podrá". De esta forma, se corrige ese tipo de objeciones.

Pero en el caso de la ley de refinanciación, el Banco hizo valer la inconstitucionalidad por vía de acción ante la Suprema Corte de Justicia, en los casos en que entendió que la aplicación de la ley lesionaba seriamente el principio de igualdad. Este argumento se limita a ampliar una concepción que hace muchos años adelantó un personaje de la vida política de este país, que da nombre a esta Sala: el doctor Juan Andrés Ramírez, quien en el año 1928 pronunció un célebre discurso en el Senado, que resume la idea que hemos afinado posteriormente. En aquel entonces el doctor Ramírez decía: "Los Parlamentos deben proceder con modestia y mantenerse en una esfera de acción limitada, dejando a otros organismos del Estado el dominio detallado de las infinitas cuestiones que surgen a su estudio y a su observación. Al limitar la acción del Parlamento limitamos al mismo tiempo la acción del Poder Ejecutivo y creamos, dentro de la Administración, un conjunto de centros que, por su especialización y por no engendrar peligros para la libertad, están capacitados para llenar los fines secundarios a que me refiero, sin peligro alguno para ésta ni para la eficiencia de su acción. A nadie se le puede ocurrir que, al poner a los Entes Autónomos fuera de la órbita del predominio absoluto del Poder Ejecutivo, ha podido estar en la mente del constituyente el colocarlos bajo sumisión absoluta e ilimitada respecto del Poder Legislativo. No, señor. Se puede afirmar que las dos razones capitales que existen para establecer la autonomía de ciertos entes administrativos frente al Poder Ejecutivo

existen también para establecerla frente al Poder Legislativo. Estas razones son: la especialización de funciones y la necesidad de ofrecer una garantía para que, por la prepotencia del Estado, no se ahogue la libertad cívica ni la vida política del país. Y bien, en cuanto a la especialización, me parece que nadie puede dudar de que la razón de la ley existe lo mismo respecto del Poder Ejecutivo que respecto del Poder Legislativo. Si queremos exigir al Parlamento que sea escuela de música, órgano de educación, banco, gendarme, juez, guerrero, dramaturgo y organizador de la filantropía social, sólo conseguiremos que llene detestablemente todas estas funciones. Si ha de haber autonomía, si esta palabra tiene algún significado, si no hemos de absorber los entes administrativos en el Parlamento después de salvarlos de la prepotencia del Poder Ejecutivo, en mi opinión es necesario salvar el principio que ha de servir de norma general."

Es muy cierto que la Constitución vigente modifica el texto similar de la anterior, que establecía que los Entes Autónomos comerciales e industriales del Estado se regirían por Consejos o Directorios autónomos. La palabra "autónomos" desapareció de la Constitución actual y es sustituida por la expresión "tendrán el grado de descentralización que fijen la presente Constitución y las leyes". Recientemente tuve ocasión de concurrir a una Comisión del Senado que integraba mi amigo y profesor el doctor Korzeniak, quien me destacaba que esa modificación constitucional abría el campo a que la ley pudiera imponer determinadas conductas a los Entes Autónomos en lo relativo a la especialización de sus funciones. Analizando nuevamente el problema, me voy a permitir discrepar con esa opinión, porque creo que fijar el grado de descentralización es una cosa y sustituir el banquero por el

[illegible] es otra. Fijar el grado de descentralización es determinar la cantidad de poderes de administración del Ente - partiendo del concepto de un órgano con la centralización de toda la función administrativa-- o la intensidad del contralor a que está sometido, pero siempre respecto del Poder Ejecutivo. Ese es el argumento que nosotros estamos manejando en este momento ante la Suprema Corte de Justicia aunque, naturalmente, todavía no hay sentencia. Comprendemos que es un punto doctrinariamente discutible, pero la posición de la Sala de Abogados del Banco de la República es esa, es decir, todo lo que sea imponer al Ente determinada conducta que está en la esfera de la administración del Directorio, en nuestro concepto, es inconstitucional. Me estoy refiriendo a la faz puramente legal, que es lo único sobre lo que tengo que informar respecto a dos normas contenidas en este proyecto, una de las cuales obliga al Banco a prestar al Fondo U$S 200:000.000 y otra que obliga al Banco a capitalizar en U$S 5:000.000.

SEÑOR PEREYRA.- Quisiera saber si tienen alguna objeción sobre el proyecto de reconversión agroindustrial.

SEÑOR SIENRA.- Con respecto al primero de los proyectos, debemos decir que no encontramos ninguna objeción.

Además, existe un artículo que, interpretándolo benévolamente, no generaría ningún problema. Se trata del artículo 12 que dice que el Estado, con el apoyo del Banco de la República Oriental del Uruguay, aportará los fondos de capital necesarios para la reconversión, así como los recursos requeridos para financiar las medidas de carácter laboral y el abatimiento del pasivo de origen comercial. "El apoyo del Banco" se puede interpretar como una facultad del Directorio para encarar esta medida; no como una imposición.

Quisiera hacer una puntualización. Si estas normas se aprobaran implicarían una modificación de la Carta Orgánica del Banco y, de acuerdo con la Constitución, para ello se necesitaría una mayoría especial. Creo que, específicamente, tendría que haber una mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no entendí mal se comenzó hablando sobre el proyecto del Instituto Nacional de Reconversión Agroindustrial y se dijo que en el artículo 1º y siguientes se hacía referencia a la Corporación Nacional para el Desarrollo.

SEÑOR SIENRA.- El señor Presidente se está refiriendo al Instituto Nacional de Reconversión Agroindustrial. Quien habla decía que, en términos generales, el país tiene --no mencioné artículo alguno-- un instrumento para llevar adelante los objetivos que propone este proyecto de ley, que es la Corporación Nacional para el Desarrollo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los señores senadores no desean realizar ninguna consulta, sólo restaría agradecerle a los señores Dalla Rosa y Sienra

por la información brindada, que luego estudiaremos, contando para ello con la versión taquigráfica de esta sesión.

Oportunamente les haremos llegar un informe sobre lo acontecido, si bien es cierto que contamos con poco tiempo antes de que comience el receso parlamentario.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 15 y 43 minutos)